

NICARAGUA
PRÉSTAMO DE APOYO DE POLÍTICAS
(PRÉSTAMO 1497/SF-NI)
INFORME SOBRE EL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES DE
POLÍTICA PARA EL DESEMBOLSO DEL PRIMER TRAMO DEL
FINANCIAMIENTO

Monto del Préstamo:	US\$25 millones
Fecha del Contrato:	Noviembre 27, 2003
Fecha de Vigencia:	Marzo 23, 2004
Monto del Primer Tramo:	US\$15 millones
Monto del Segundo Tramo:	US\$10 millones

I. OBJETIVO

El objetivo del documento es presentar un informe de las acciones realizadas por el Gobierno de la República de Nicaragua en el marco del Programa para el Apoyo de Políticas, cuya implantación está apoyada por el Préstamo 1497/SF-NI; las acciones realizadas por el Gobierno de la República de Nicaragua dan por cumplidas todas las condiciones contractuales especiales previas al desembolso del primer tramo de la operación, contempladas en la Cláusula 4.02 incisos (i) al (vii) de las Estipulaciones Especiales del contrato de préstamo.

II. ANTECEDENTES

- 2.1 El 13 de diciembre de 2002 el país logró firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para un programa de apoyo, por un total de SDR 97.5 millones para una facilidad de Crecimiento y Reducción de Pobreza (*Poverty Reduction Growth Facility 'PRGF'*), el cual sienta las bases para la conducción de la política económica hasta diciembre de 2005. Las perspectivas económicas para el 2003 se presentaban más optimistas debido a la superación del conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo que facilitó la aprobación, en mayo, de importantes iniciativas de ley como la segunda fase de la reforma tributaria, y propiciaba un mejor clima de inversión para el sector privado. No obstante, el desempeño de la actividad económica dependía de un entorno económico internacional más favorable y de una recuperación económica sostenida de los Estados Unidos. A nivel interno, el principal reto era el manejo del déficit fiscal.
- 2.2 La deuda pública total para diciembre del 2002 ascendió a \$7.942 millones. La deuda externa fue de \$6.362 millones (252% del PIB) en tanto que la deuda

interna ascendió a \$1.580 millones (63% del PIB). La deuda externa era mucho mayor que la interna pero la entrada de Nicaragua a la Iniciativa de Países Altamente Endeudados (HIPC) permitió al país reducir su deuda en aproximadamente 72% en valor presente cuando alcanzó el Punto de Cumplimiento de dicha iniciativa. Mientras tanto el país se benefició del alivio interino por haber calificado para el Punto de Decisión de dicha iniciativa en diciembre del 2000. El 19 de mayo de 2004 el BID aprobó un programa de alivio de deuda por \$727 millones para el periodo 2001 – 2019. Dentro de la deuda bilateral destacaba aquella con Costa Rica por un monto de \$561 millones. El noventa por ciento de la deuda externa total era de mediano y largo plazo.

- 2.3 La deuda interna estaba compuesta por Bonos de Pago por Indemnización (BPIs) de propiedades confiscadas, por un monto de \$850 millones más títulos del BCN por \$671 millones, de los cuales \$585 millones correspondían a Certificados Negociables de Inversión (CENIs), y el resto a operaciones de mercado abierto para la conducción de la política monetaria. Debido al elevado monto de intereses y de maduración en el corto plazo, entre 2003 y 2005 el Gobierno tendrá que hacer frente a un monto promedio anual de alrededor de \$450 millones en principal e intereses. A esto se agrega que la redención de los BPIs, que empieza en 2004, se hace significativa en el 2007. La carga de la deuda interna, sin embargo, se alivianará notablemente en 2004. En julio de 2003 el BCN tuvo éxito en renegociar los vencimientos de CENIs a partir de 2004 con la banca privada, a una tasa de interés de 9%, o 6 puntos porcentuales.
- 2.4 El desempeño de la política fiscal fue el factor en la conducción macroeconómica; el excesivo gasto fiscal de los años anteriores había generado una situación fiscal insostenible, donde los ingresos del Gobierno no alcanzaban a cubrir sus necesidades por lo que éste tuvo que recurrir a financiamiento del BCN, lo que agravó el serio problema de deuda pública. A su vez, para paliar la crisis originada por la quiebra de cuatro bancos en los últimos dos años y controlar el exceso de liquidez en la economía, el BCN mantuvo una política agresiva de endeudamiento interno, lo que a su vez restringió el crédito para el sector privado.
- 2.5 Desde 1998, cuando el déficit total alcanzó 4,3 puntos del PIB se llegó progresivamente a los 16 puntos en 2001, por lo que debió recurrirse a un significativo grado de endeudamiento y solventarse con donaciones externas. Esta situación, originada en parte por el Huracán Mitch, no dejó de tener su secuela en los años siguientes por la creciente carga de los intereses que ese endeudamiento produjo y que obligó a las autoridades a la adopción de nuevas medidas de contención del déficit durante el año 2002. Con el recálculo del PIB por el BCN¹, en mayo de 2003, con el que incrementó el nivel del mismo en un

¹ El 12 de mayo de 2003 el BCN (con el apoyo del BID) actualizó sus Cuentas Nacionales con base en el año 1994 (el anterior cálculo tenía base 1980). Dichas cuentas corrigen la subestimación del PIB en aproximadamente 70% y por eso las nuevas cifras incrementan el nivel del PIB en aproximadamente un 70%. Con esta subestimación se dio la impresión de que la carga de la recaudación tributaria por Nicaragua era muy elevada en relación a otros países latinoamericanos. Las cifras oficiales hasta 2000 están basadas en los antiguos datos (con base en 1980), y el FMI sigue basando sus cálculos sobre las mismas cifras. El

promedio del 70%, la situación antes descrita se ve atenuada en sus niveles absolutos. De esta manera se puede observar que la situación inicial en 1998 indicaba que el déficit del “Sector Público No Financiero” (SPNF), alcanzaba los 2,5 puntos del PIB con un superávit primario de 5%.

- 2.6 El deterioro de las finanzas públicas al que se llegó en el año 2001 con resultados totales negativos del orden de los 10 puntos del PIB requirió la adopción de medidas para corregir la situación en 2002, cuando ese resultado cayó a 5,5% del PIB, aunque el ajuste realizado no fue suficiente. De hecho el presupuesto 2003 estimaba para el Gobierno exclusivamente, un nuevo aumento del déficit total que ubicaría al mismo en torno al 6,4% del PIB. El resultado desfavorable producido por la situación fiscal del país puso de manifiesto la urgente necesidad de adoptar medidas tendientes a estabilizar la situación a través de drásticas medidas de reestructuración y mejora de la eficiencia del gasto público, así como incrementar de manera estable el nivel de los ingresos públicos.
- 2.7 Las conclusiones hechas para el SPNF eran válidas para el Gobierno Central (GC), dado que éste fue el principal componente de los datos agregados del SPNF. Uno de los puntos a resaltar es que, a partir del nuevo dato de PIB, se puede afirmar que los ingresos totales del GC se ubicaron en torno al 15% en los últimos seis años, 1% por encima de la recaudación tributaria, lo que ubicaba a Nicaragua junto a países de nivel similar de desarrollo relativo. De hecho, la presión tributaria colocaba al país en el promedio de la región latinoamericana.
- 2.8 El cumplimiento de las metas fiscales y las otras condiciones del PRGF hasta finales de septiembre, fue revisado por el FMI en noviembre de 2003, y se consideró que el Programa se cumplía satisfactoriamente.
- 2.9 El GC generó un superávit en cuenta corriente en los últimos 7 años (excepto 2001), por lo cual el déficit se produjo por los gastos de capital. El gasto total del GC, que tuvo un máximo de 24% en 2001, medido de acuerdo a los nuevos valores del PIB, no resultaba ser un valor alejado al de otros países de semejante nivel de desarrollo relativo, lo que señaló la necesidad de que el Gobierno realizara un esfuerzo para aumentar la presión tributaria, que resultó insuficiente. Por otra parte se observó que el escaso nivel del resultado en cuenta corriente obtenido durante esos últimos años se encontraba altamente afectado por los crecientes montos destinados al pago de intereses que crecieron del 1,7% del PIB en el año 1999 á 2,8% en el año 2002, habiéndose presupuestado un pago de intereses del 4,7% según el Presupuesto del 2003.

FMI está actualizando sus estadísticas oficiales y en septiembre el BID revisará los resultados del trabajo. El GNI adoptó los nuevos datos para su manejo económico para presentar una medida más realista de su carga tributaria; la discrepancia entre los indicadores fiscales citados en los siguientes párrafos obedece a este hecho.

- 2.10 El Préstamo de Apoyo de Políticas 1497/SF-NI se enmarca dentro de la estrategia del Informe sobre la situación tributaria del país² preparado por el Banco en 2002 que destaca los siguientes aspectos: “(i) se deberán enfrentar los grandes desafíos en los próximos años para lograr un crecimiento sostenido con equidad, revertir la tendencia actual de muchos indicadores (reducción de la tasa de crecimiento, incremento del déficit público, y menor presión tributaria, entre otros), (ii) los ingresos tributarios del país se encuentran en franco deterioro; mientras que en el año 1999 los mismos crecieron en términos nominales 14,3% respecto al año precedente, esa tasa se reduce al 12,1% en el año 2000 y cae abruptamente a sólo el 1,2% en el año 2001, y (iii) esta tendencia plantea un serio desafío a las autoridades si se quiere reducir la vulnerabilidad del país ocasionada por el financiamiento externo, mejorar el creciente déficit del sector público, generar recursos para el combate a la pobreza y afrontar los desafíos financieros que plantea el nuevo régimen de la seguridad social”.
- 2.11 En poco menos de un año las autoridades adoptaron distintas medidas fiscales tendientes a revertir la situación antes indicada; si bien no todas tuvieron el resultado esperado por el PE, las mismas señalaban la firme voluntad del mismo en avanzar con políticas claramente definidas para dar solución a esta delicada situación.

III. ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES ESPECIALES PREVIAS A LA INICIACIÓN DEL DESEMBOLSO DEL PRIMER TRAMO

- 3.1 **Cláusula 4.02 (a)** “Se mantiene un entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa.” (**cumplida**)
- 3.2 En diciembre 13 de 2002 las autoridades nicaragüenses y el Fondo Monetario Internacional (FMI) acordaron un *Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, estableciendo el marco de referencia para un crédito para 2003; una misión del FMI que tuvo lugar la semana del 23 de septiembre concluyó que las metas a junio de 2003 habían sido cumplidas.
- 3.3 Otra misión llevada a cabo en noviembre 2003 concluyó que las metas al fin de septiembre fueron cumplidas (según el sitio de Web del FMI). El déficit fiscal y su financiamiento por parte del Banco Central se mantuvieron dentro de los límites establecidos por el Programa, en parte debido a un incremento en los ingresos. Asimismo, el entorno macroeconómico para 2003/2004 asume una tasa

² Banco Interamericano de Desarrollo, *Nicaragua: Desafíos para la Modernización del Sistema Tributario*, mimeo, Washington DC, agosto 2002 financiado por los gobiernos de Suecia (SIDA) y Noruega (NORAD) dentro de la Cooperación Técnica Regional “*Tax Reform for Human Development in Central America*”.

- real de crecimiento del PIB de 1 por ciento, e inflación del 12 por ciento; y prevé un déficit de 2.4 por ciento del PIB y financiamiento del Banco Central de 1.8 por ciento. El presupuesto 2003/2004 consistente con este marco fue aprobado por el Parlamento el 3 de diciembre de 2003.
- 3.4 Por tanto, en opinión del equipo de proyecto, se mantiene el entorno macroeconómico consistente con los objetivos del Programa y la condición se considera cumplida.
 - 3.5 **Cláusula 4.02 (b)** “Que se haya aprobado y se encuentre en vigencia una ley de equidad fiscal que regule, entre otros: (i) el porcentaje del impuesto mínimo a la renta y/o activos totales; (ii) la ampliación de la base del impuesto a la renta, que incluye interés; (iii) la eliminación de la tasa base 0% en IVA (excepto para exportadores); (iv) la reducción en las exoneraciones.”**(cumplida)**
 - 3.6 El 6 de Mayo de 2003, en La Gaceta número 82, siendo el Diario Oficial del Gobierno de República de Nicaragua se publicó la ley de Equidad Fiscal, que entra en vigencia en la misma fecha. La Ley incluye efectivamente las cuatro áreas definidas en la condición.
 - 3.7 (i) Dentro de Título II, los capítulos I al VIII, artículos 3º. al 35, describen la definición del impuesto sobre la renta incluyendo las tasas de Renta (artículo 21); el pago mínimo de Renta (artículos 27 al 28); el pago del impuesto sobre renta y activos existentes (artículo 4).
 - 3.8 (ii) Dentro de Título II, el Capítulo II, artículo 5 establece qué interés es sujeto al impuesto y el artículo 9 establece el concepto de “Presunción de interés” en que todo contrato u operación de préstamo en el cual no se hubiere especificado interés alguno, se presume para efectos tributarios, sin admitirse prueba al contrario, la existencia de una renta, que se determinará tomando la mayor tasa activa del sistema financiero vigente al momento de la suscripción del contrato
 - 3.9 (iii) Dentro de Título III, en el capítulo I, artículo 36 se crea el Impuesto al Valor Agregado (IVA) que grava los actos realizados en territorio nacional sobre enajenaciones de bienes, prestaciones de servicios e importación o internación de bienes. El artículo 37 establece la tasa de IVA al 15%, salvo en el caso de las exportaciones para las que se establece la tasa cero por ciento.
 - 3.10 (iv) Dentro de Título IX, en el artículo 120, la ley deroga toda disposición legal que autorice a cualquiera funcionario del gobierno a otorgar exoneraciones de cualquiera tipo de forma discrecional por la vía administrativa o por medio de decreto ejecutivo. En el artículo 121 se establecen los canales oficiales de pago de los impuestos, El Artículo 122 limita al Poder Ejecutivo el derecho de otorgar exoneraciones conforme a la ley, salvo en casos de fuerza mayor.
 - 3.11 Por tanto, en opinión del equipo de proyecto, el contenido de la Ley De Equidad Fiscal es aceptable al Banco y la condición de Cláusula 4.02(b) ha sido cumplida.

- 3.12 **Cláusula 4.02 (c)** “Que se haya aprobado y se encuentre en vigencia la reglamentación a la ley de equidad fiscal a que se refiere el literal (b) anterior.” **(cumplida)**
- 3.13 El 12 y 13 de junio de 2003, en Las Gacetas números 109 y 110, siendo el Diario Oficial del Gobierno de República de Nicaragua se publicó el Decreto Numero 46-2003, Reglamento de Ley No. 453, Ley de Equidad Fiscal, en conformidad con el artículo 141 de dicha ley. El Decreto de Reglamento entra en vigencia el 13 de junio de 2003.
- 3.14 En conclusión, el equipo de proyecto considera que la Reglamentación de la Ley de Equidad Fiscal es aceptable al Banco y que la condición de la Cláusula 4.02(c) ha sido cumplida.
- 3.15 **Cláusula 4.02 (d)** “*Que la Dirección General de Servicios Aduaneros (DGSA) haya contratado servicios de consultoría para la preparación de una ley de aduanas que sea complementaria del Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y comprenda, entre otros, el sistema aduanero de infracciones.*”. **(cumplida)**
- 3.16 La Oficina del Banco en Managua, por comunicación del 15 de enero, 2004 dio su *no objeción* a la contratación de un especialista internacional para la preparación del anteproyecto de Ley De Aduanas y su Reglamento y el consultor fue contratado el 16 de febrero, 2004.
- 3.17 En conclusión, el equipo de proyecto considera que la condición de la Cláusula 4.02(d) ha sido cumplida.
- 3.18 **Cláusula 4.02 (e)** “*Que se hayan contratado servicios de consultoría para la elaboración de un anteproyecto de la ley de carrera administrativa tributaria y aduanera.*” **(cumplida)**
- 3.19 La contratación del consultor se debe a la necesidad de comenzar el proceso de preparación la ley de carrera administrativa tributaria y aduanera, cuya aprobación y reglamentación son condiciones para el segundo tramo de la operación.
- 3.20 El Gobierno preparó el proyecto de ley de carrera administrativa tributaria y aduanera sin proceder a contratar un consultor; el propósito de esta condicionalidad se logró sin necesidad de la contratación; en lugar de tal condición, el equipo de proyecto estima que la presentación de la misma ley al Congreso sea una prueba más contundente de la preparación oportuna de la ley.
- 3.21 El proyecto de Ley de Carrera Administrativa Tributaria y Aduanera fue remitido a la Asamblea Nacional, en conformidad con el artículo 141 de la Ley de Equidad Fiscal, por medio de una carta del Presidente de la República, Enrique Bolaños Sélles, el 4 de noviembre de 2003.

- 3.22 En conclusión, el equipo de proyecto considera que la condición de la Cláusula 4.02(e) ha sido cumplida en el sentido de que la ley ha sido elaborada.
- 3.23 **Cláusula 4.02 (f)** *“Que el Prestatario haya adoptado una decisión sobre el modelo de sistema informático de gestión aduanera que implantará, así como sobre los procedimientos asociados. Esta decisión deberá ser tomada con base en los estudios realizados por el Prestatario con el apoyo financiero del Banco y el Fondo Monetario Internacional (FMI).” (cumplida)*
- 3.24 Por carta de fecha 23 de septiembre, 2003, el Sr. Ricardo Vega Jackson, Director General de Aduanas informa al Lic. Eduardo Montealegre, Ministro de Hacienda y Crédito Público: (i) que la DGA ha adoptado la decisión de desarrollar su propio sistema informático de gestión aduanera y que tomará las medidas necesarias para implantar dicho sistema, y (ii) que la DGA llevará a cabo la licitación de “outsourcing” para el equipamiento e infraestructura de hardware, comunicaciones y consumibles.
- 3.25 En conclusión, el equipo de proyecto considera que la condición de Cláusula 4.02(f) ha sido cumplida.

IV. CONCLUSIÓN

La Administración del Banco considera que todas las condiciones previas al desembolso del primer tramo del préstamo 1497/SF-NI, establecidas en la Cláusula 4.02 incisos (a) al (f), han sido cumplidas por el Gobierno de la República de Nicaragua. Por lo tanto, con base en las evidencias e información que se presenta en la sección III del presente documento, la Administración procederá con el desembolso de los recursos del primer tramo del Préstamo 1497/SF-NI, de conformidad con lo establecido en el Manual de Operaciones OA.423-II.